

# Reformas a la Ley de Transparencia: ¿Dónde estamos?

---

<b>Estado de los puntos más importantes de la reforma al régimen de transparencia.....</b>	<b>1</b>
Introducción .....	1
Lo que aprobaron los senadores vs. lo que quieren aprobar los diputados .....	2
<i>La autonomía constitucional del IFAI.....</i>	2
<i>Sujetos obligados a la Ley de Transparencia.....</i>	2
<i>Definitividad e inatacabilidad de las resoluciones del IFAI.....</i>	3
<i>Nuevo diseño del órgano garante.....</i>	5
<i>Método de designación de los titulares del órgano garante.....</i>	5
<i>Permanencia de los titulares del órgano garante.....</i>	6
<i>Facultad de interponer acciones de inconstitucionalidad.....</i>	6
<i>Facultad de atracción de casos a nivel local.....</i>	7
Otras consideraciones generales .....	7

## Estado de los puntos más importantes de la reforma al régimen de transparencia

### Introducción

En el segundo periodo extraordinario de sesiones del Congreso de la Unión de la LXII Legislatura, se discutirá y aprobará la reforma en materia de transparencia y acceso a la información pública. A pesar que el dictamen de la reforma ya fue aprobado en el Senado (la cámara de origen) en abril de 2012, aún deben ser aprobado en la Cámara de Diputados (la cámara revisora) y ratificadas nuevamente por la cámara de origen (el Senado).

Las discusiones sobre estas reformas han estado detenidas en la Cámara de Diputados desde abril pasado, cuando se dictaminó formalmente la minuta que la Cámara de Senadores envió a Diputados en diciembre de 2012. El motivo del letargo fue la falta de acuerdo entre los tres grupos parlamentarios mayores, lo que ocasionó que se suspendieran las discusiones en el periodo ordinario anterior. El principal opositor de las reformas aprobadas por el Senado fue el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (GPPRI) que, en coalición con el Partido Verde Ecologista de México (GPPVEM), propuso una serie de modificaciones y reservas que, en esencia, contradecían el espíritu de la reforma del Senado que fortalecía el régimen de transparencia y acceso a la información en el país.

Finalmente, la reunión de las Comisiones Unidas se reanudó el lunes 19 de agosto de 2013. Ese día se aprobó un dictamen que frena por completo el sentido de lo propuesto por el Senado, el cual fue en su mayoría aprobado por el GPPRI, GPPVEM y GPPRD. En particular, preocupa que las modificaciones realizadas por los diputados puedan impactar negativamente el ejercicio del derecho de acceso a la información. En caso de que los nuevos cambios propuestos sean votados a favor en el pleno de la Cámara de Diputados y se ratifiquen en el Senado, el avance neto en materia de transparencia en el país sería incierto. Incluso se prevén escenarios que podrían traducirse en retrocesos en materia de transparencia.

## **Lo que aprobaron los senadores vs. lo que quieren aprobar los diputados**

### **La autonomía constitucional del IFAI**

#### **¿En qué consiste?**

Actualmente el IFAI está establecido en la ley como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión. Esto implica que su ámbito de competencia se restringe al Ejecutivo Federal. La reforma propuesta por el Senado otorgaría autonomía constitucional al IFAI para que éste pueda solicitar información a los otros dos Poderes de la Unión: el Legislativo y el Judicial, así como a los órganos autónomos del ámbito federal.

#### **¿Cuál es el beneficio?**

La autonomía constitucional permite al IFAI operar con independencia de gestión pues no está sujeto a la autoridad de los poderes tradicionales. Esto garantiza que las decisiones del órgano sean más legítimas y libres de influencias partidistas y coyunturales. Si la reforma se aprueba, los tres Poderes de la Unión y los órganos constitucionales autónomos (IFE, Banco de México y Comisión Nacional de Derechos Humanos) estarán obligados a responder al órgano garante.

#### **¿Cómo se acordó en las Comisiones Unidas?**

Se aceptó la propuesta del Senado de otorgar autonomía constitucional al IFAI.

#### **¿Se pierde o se gana?**

Se gana. Se fortalece al IFAI al otorgarle mayor autonomía e imparcialidad a sus decisiones; así como al ampliar el ámbito de su competencia.

### **Sujetos obligados a la Ley de Transparencia**

#### **¿En qué consiste?**

Actualmente, sólo el Poder Ejecutivo Federal y los órganos de la Administración Pública son sujetos obligados directos a la Ley Federal de Transparencia y responden al IFAI como órgano garante. Los otros dos Poderes de la Unión y los órganos constitucionales

autónomos cuentan con sus propios comités de acceso a la información. Con la propuesta del Senado, se aumenta el número y tipo de entes públicos que están obligados a entregar información al IFAI.

### **¿Cuál es el beneficio?**

Además de los tres Poderes de la Unión, se ampliará el alcance de los sujetos obligados. Esto incluye también a: órganos autónomos; partidos políticos; fideicomisos y fondos públicos; sindicatos; personas físicas o morales que reciban o ejerzan recursos públicos y realicen actos de autoridad en los niveles federal, estatal y municipal.

### **¿Cómo se acordó en las Comisiones Unidas?**

Se aceptó parcialmente la propuesta del Senado. Se amplía el alcance de sujetos obligados a la ley de transparencia con una excepción. Los partidos políticos serán sujetos obligados directos bajo la supervisión del Instituto Federal Electoral (IFE). Esto implica que los partidos políticos quedarán en régimen particular de excepción, es decir, en la práctica no serán sujetos obligados directos del IFAI.

### **¿Se pierde o se gana?**

Se pierde. En este escenario los partidos políticos no rendirán cuentas de manera directa al IFAI, por lo que el ejercicio del derecho de acceso a la información será menos expedito o efectivo. El camino para obtener información de los partidos será más largo. Esto es absurdo si se considera que en 18 estados los partidos ya son sujetos obligados directos de los órganos garantes de la información a nivel local. Esto quiere decir que la Federación tiene una legislación menos moderna y progresiva en materia de transparencia que la de algunos estados de la República.

## **Definitividad e inatacabilidad de las resoluciones del IFAI**

### **¿En qué consiste?**

Actualmente, cuando los sujetos obligados quieren negar la entrega de información a los ciudadanos, suelen atacar las resoluciones del IFAI ante tribunales. Como ejemplo, en el último año, la Procuraduría General de la República (PGR) ha sido el órgano del Ejecutivo Federal que más ha contestado las resoluciones del IFAI. También hoy existen supuestos que permiten que los entes públicos puedan cuestionar las decisiones del IFAI, en cuanto a qué tipo de información se considera reservada. Con la reforma del Senado, las resoluciones del IFAI serán definitivas e inatacables, es decir, finales.

### **¿Cuál es el beneficio?**

Con la reforma, se garantiza el ejercicio del derecho al acceso a la información pública de forma más expedita y plena. Disminuye la posibilidad de que los sujetos obligados nieguen información a partir de las reservas y los tiempos para que el ciudadano la obtenga se acortan. Por otro lado, se establece al IFAI como la máxima autoridad en materia de transparencia y acceso a la información pública.



### **¿Cómo se acordó en las Comisiones Unidas?**

No se aceptó la reforma aprobada en el Senado, se propuso un régimen de excepciones para algunos temas. Las resoluciones del órgano garante sí podrán ser objetadas por algunos sujetos obligados. Los sujetos que tendrán esa potestad son: el Procurador General de la República; el Consejero Jurídico; el Gobernador del Banxico, y el Presidente de la CNDH. Los recursos de revisión se interpondrán ante la SCJN cuando las resoluciones del IFAI puedan poner en peligro 1) la seguridad, 2) la estabilidad económica o financiera del país o cuando 3) se transgredan los derechos humanos.

### **¿Se pierde o se gana?**

Se arriesga el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información. En este momento es incierto cuánto se puede llegar a perder en términos de transparencia en este escenario. El impacto final de la reforma dependerá, en gran medida, de la adecuación de la normatividad secundaria, la cual deberá establecer que este recurso se utilice únicamente en casos excepcionales. Por otro lado, preocupa que los temas de reserva estén planteados de forma tan general en la minuta de las Comisiones Unidas, pues casi cualquier información podría caer dentro de las excepciones contempladas para reserva de información.

Si esto se aprueba, es apremiante que, en medida de lo posible, se establezcan criterios más específicos desde el texto constitucional para hacer de estos casos la excepción y no la regla. Los conceptos establecidos en el dictamen actual preocupan porque están planteados de manera muy general y casi cualquier información podría caer dentro de las excepciones contempladas para reserva de información. Por otro lado, la reglamentación secundaria deberá establecer de manera muy clara y específica los casos en que será posible acreditar una impugnación ante la Suprema Corte por parte de los sujetos obligados.

Minimizar el número de actores que puedan interponer estos recursos ante la SCJN es otra medida que puede ser útil para acotar la amplitud del universo de información que pueda reservarse. En el lugar del Consejero Jurídico y el Procurador General de la República, para el casos de revisión en el Ejecutivo federal, podría ser el Presidente de la República quien directamente interponga esos recursos. De esta forma, se contiene en mayor medida que se filtren casos de información que no debiera ser reservada.

Además esta previsión en la práctica se puede traducir en procesos de resolución más largos; que incrementen los costos de transacción en que incurren los ciudadanos para ejercer su derecho de acceso a la información. Incluso estos costos podrían llegar a disuadir la participación ciudadana. Por este motivo, se recomienda que se definan los procesos de revisión eficientes, para procesar las resoluciones de una manera expedita.

Si la normatividad secundaria no se adecua en el sentido expuesto anteriormente, hay peligro de que exista más información reservada de lo que se estipula actualmente. En

este escenario se considera que la reforma podría ser regresiva e impactar negativamente el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

## Nuevo diseño del órgano garante

### ¿En qué consiste?

Actualmente, el IFAI está integrado por cinco comisionados: un comisionado presidente y cuatro comisionados. La reforma propuesta por el Senado propone ampliar el número de comisionados de cinco a siete.

### ¿Cuál es el beneficio?

Un órgano con mayores atribuciones y facultades deberá contar con los recursos económicos, materiales y presupuestarios para realizar su labor. Al incrementar el número de comisionados, los legisladores están apostando por un fortalecimiento del órgano garante.

### ¿Cómo se acordó en las Comisiones Unidas?

Las Comisiones Unidas de la C. de Diputados concuerdan con el Senado en la necesidad de incrementar el número de comisionados de cinco a siete.

### ¿Se pierde o se gana?

Se gana, en el sentido de que las capacidades del órgano incrementarían y las decisiones del mismo podrían verse fortalecidas por resoluciones más expeditas, rigurosas y respaldadas con mayor número de votos. No obstante, una de las desventajas de los cuerpos colegiados, es precisamente que se complica la toma de decisiones y la posibilidad de adjudicar la responsabilidad de las decisiones se diluye cuando se dictan resoluciones en conjunto.

## Método de designación de los titulares del órgano garante

### ¿En qué consiste?

Actualmente, los comisionados del IFAI son nombrados por el Ejecutivo Federal y la Cámara de Senadores tiene derecho a objetar los nombramientos hechos por el Presidente en una votación por mayoría. La reforma propuesta en la C. de Senadores prevé invertir el método de designación de los comisionados: el Senado realizará una propuesta para nombrar a los Comisionados, y ahora será el Presidente quién pueda objetar dichos nombramientos, hasta por dos ocasiones. La propuesta de los Senadores se dará después de la realización de “una amplia consulta a la sociedad”.

### ¿Cuál es el beneficio?

Se espera que este método permita elegir a candidatos que estén libres de influencia política y que cuenten con el aval de la ciudadanía por su condición de ser miembros respetables y dignos de presidir el órgano garante de acceso a la información. La consulta

previa a la sociedad busca legitimar a los ciudadanos elegidos y dotarlos de mayor autoridad e independencia para ejercer su labor.

### ¿Cómo se acordó en las Comisiones Unidas?

Se acordó respetar el nuevo método propuesto por el Senado.

### ¿Se pierde o se gana?

Se gana. El nuevo método de designación de los comisionados del IFAI propuesto en la reforma permite avanzar en el fortalecimiento y legitimidad del órgano garante, al realizar un ejercicio de consulta previa a la sociedad. No obstante, deberá cuidarse la forma en que se realizan las designaciones; pues la elección de los comisionados del IFE ha probado la dificultad de despolitizar los nombramientos, aún con la intervención del Senado.

## Permanencia de los titulares del órgano garante

### ¿En qué consiste?

Se propone la permanencia de los cinco comisionados actuales y abrir el proceso para elegir a los otros dos en los 90 días posteriores a la aprobación de la reforma

### ¿Cuál es el beneficio?

Con esta medida se cuida a la memoria institucional y se favorece una transición menos abrupta en la fase de implementación y adecuación del nuevo marco normativo.

### ¿Cómo se acordó en las Comisiones Unidas?

No se aceptó la propuesta del Senado. En cambio se propone la renovación de todos los comisionados. Se prevé que los cinco comisionados actuales puedan formar parte del nuevo órgano autónomo previa petición formal al Senado y el voto de dos terceras partes de esa Cámara. Estos comisionados más los dos nuevos deberán ser elegidos en los 60 días posteriores a la aprobación de la reforma.

### ¿Se pierde o se gana?

Se pierde. En el escenario propuesto por las Comisiones Unidas, la renovación total del órgano favorece la pérdida de memoria institucional. Esto dificultará la implementación y adecuación de los cambios al régimen de transparencia, lo cual podría traducirse en mayores retos para un órgano que adquirirá nuevas atribuciones y facultades.

## Facultad de interponer acciones de inconstitucionalidad

### ¿En qué consiste?

Se propone que el IFAI tenga la facultad de promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes de carácter federal, estatal y del D.F. que en la práctica puedan afectar el derecho de acceso a la información pública.

### ¿Cuál es el beneficio?



Con esta medida se aumenta la capacidad y el alcance del IFAI para proteger el derecho de acceso a la información con un enfoque preventivo. Esto a partir del razonamiento de que el órgano garante posee un conocimiento especializado sobre la materia que le permite defender su ámbito de acción ante cualquier legislación que vulnere el acceso a la información.

### **¿Cómo se acordó en las Comisiones Unidas?**

No se aceptó la propuesta del Senado, se excluyó la posibilidad de que el IFAI pueda promover acciones de inconstitucionalidad, tal y como la posee la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

### **¿Se pierde o se gana?**

Se pierde. En este escenario se deja al IFAI sin una herramienta que le permitiría fortalecer su autonomía constitucional y defender su ámbito de competencia ante posibles tendencias regresivas en otra legislación.

## **Facultad de atracción de casos a nivel local**

### **¿En qué consiste?**

Se propone que el IFAI tenga la facultad de conocer y atraer recursos de revisión de los órganos garantes a nivel estatal, de oficio o a petición fundada del propio órgano estatal.

### **¿Cuál es el beneficio?**

La propuesta del Senado plantea un mecanismo para que el órgano federal pueda revisar resoluciones emitidas por los órganos estatales en materia de derecho de acceso a la información, pero sólo en aquellos casos que por su interés o relevancia lo ameriten.

### **¿Cómo se acordó en las Comisiones Unidas?**

Se aceptó la propuesta para que el IFAI tenga la facultad de atracción de resoluciones emitidas por los órganos garantes a nivel local.

### **¿Se pierde o se gana?**

Se gana. Si el IFAI se convierte en una segunda instancia frente a resoluciones emitidas por los órganos locales, se otorga un mecanismo de defensa administrativo adicional, para que los particulares puedan impugnar una resolución con el órgano garante federal, antes de pasar a tribunales o instancias jurisdiccionales. Además, se prevé que la facultad de atracción del IFAI sea permitida sólo en situaciones excepcionales, para ser respetuosa del federalismo.

## **Otras consideraciones generales**

Las reformas constitucionales propuestas en materia transparencia y acceso a la información son de gran importancia ya que si son aprobadas impactarán la legislación y los regímenes nivel estatal y municipal. En estas reformas propuestas por ambas cámaras





se busca asegurar un piso mínimo que homologue el procedimiento de solicitud de información, los mecanismos de revisión y las obligaciones en materia de transparencia en todo el país. Para ello, el Congreso de la Unión expedirá una Ley general en materia de acceso a la información pública para garantizar que el acceso a la información sea un derecho uniforme y armónico en la Federación y en todas las entidades federativas.

Si embargo, la armonización a nivel nacional a partir del régimen federal pierde sentido con algunas de las reformas actuales. En algunos casos los gobiernos locales suelen tener regímenes que superan al de la Federación. Por ejemplo, en algunos de los regímenes de transparencia locales, los partidos políticos ya se consideran sujetos obligados directos del órgano garante local, sin concesiones especiales.

Por otro lado, el tiempo de implementación y adecuación de estas reformas para hacerlas efectivas en la práctica, podría medirse en años, quizá entre uno y tres años, en el mejor de los casos. Para completar la armonización legislativa en todo el país, es necesario generar normatividad secundaria, tanto en la Federación como a nivel local. Actualmente, la implementación y adecuación de la Ley de Contabilidad Gubernamental así como la Reforma Penal no han logrado su armonización a nivel nacional, a pesar de que llevan años en el intento e incumpliendo los plazos perentorios. Por este motivo, es importante destacar que todas las mejoras al régimen de transparencia que no se incluyan en esta ocasión en el texto constitucional y queden establecidas claramente en la legislación secundaria, podrían postergarse por varios años más, hasta que otra ventana de oportunidad política se presente.

Finalmente, existe la posibilidad de que no avancen las reformas y se mantenga vigente el régimen de transparencia actual. El Senado expresó en conferencia de prensa, el martes 20 de agosto, que si mantienen en esos términos las reservas de la Cámara de Diputados existe la posibilidad que no ratifiquen su dictamen y la reforma sea desechada. En este escenario, el Senado hace explícita su preferencia por renunciar a las reformas propuestas a cambio de no arriesgar el estatus actual del régimen de acceso a la información pública gubernamental, el cual ha probado ser hasta cierto punto efectivo para garantizar a los ciudadanos el ejercicio de su derecho.